



**You have downloaded a document from
RE-BUS
repository of the University of Silesia in Katowice**

Title: Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad

Author: Maciej Zychowicz, Mateusz Cichoń

Citation style: Zychowicz Maciej, Cichoń Mateusz. (2013). Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad. W: A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska (red.), "Agencje i podmioty podobne w strukturze administracji publicznej" (S. 217-231). Katowice : Forma Studio; Uniwersytet Śląski w Katowicach.



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersytet ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Maciej Zychowicz, Mateusz Cichoń

Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad

1. Geneza i ogólna charakterystyka Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad

Jednym z wyznaczników nowoczesności państwa jest jego sieć drogowa. Nie da się zaprzeczyć że transport samochodowy odgrywa obecnie kluczową rolę w rozwoju gospodarki. Jeżeli chcemy, by komunikacja mogła odbywać się płynnie, bezpiecznie i komfortowo konieczne jest posiadanie odpowiedniej infrastruktury oraz systemu zarządzania nią. W tym celu tworzy się odpowiednie ustawodawstwo, a na jego mocy wyspecjalizowane podmioty zarządzające. Jak powszechnie wiadomo, Polska przed transformacją ustrojową w 1989 roku posiadała dość skromną sieć szybkich połączeń drogowych. Sytuacja zaczęła dynamicznie się rozwijać w okresie III Rzeczypospolitej, a szczególnego przyspieszenia nabrała po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku. W okresie gospodarki wolnorynkowej diametralnie wzrosła liczba zarówno osób zmotoryzowanych (tj. posiadających uprawnienia do kierowania pojazdami mechanicznymi), jak i liczba samochodów na polskich drogach. Spowodowało to konieczność zastosowania w Polsce nowego modelu zarządzania najważniejszymi drogami.

Zanim zostaną omówione podmioty które powołano w celu zarządu i eksploatacji dróg publicznych, należy krótko przedstawić same pojęcia drogi krajowej i autostrady. Ustawa z 21 marca 1985 o drogach publicznych definiuje autostradę w art. 4 pkt 11, iż jest to : „droga przeznaczona wyłącznie do ruchu pojazdów samochodowych:

- a) wyposażona przynajmniej w dwie trwale rozdzielone jednokierunkowe jezdnie,
- b) posiadająca wielopoziomowe skrzyżowania ze wszystkimi przecinającymi ją drogami transportu lądowego i wodnego,
- c) wyposażona w urządzenia obsługi podróżnych, pojazdów i przesyłek, przeznaczone wyłącznie dla użytkowników autostrady”. Jeżeli chodzi natomiast o drogę krajową, to wspomniana ustawa jej nie definiuje, wskazując tylko drogę krajową jako jeden z rodzajów dróg publicznych (art. 2 pkt 1), wspominając dodatkowo w art. 2a, że stanowią one własność Skarbu Państwa. Na mocy wspomnianej ustawy utworzony został specjalny organ zajmujący się zarządem drogami krajowymi i autostradami - Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad.

Pierwszym przejawem chęci scentralizowania zarządu drogami było utworzenie Centralnego Zarządu Dróg Publicznych, na mocy uchwały Prezydium Rady Ministrów nr 688 z dnia 29 września 1951r. Centralny Zarząd Dróg Publicznych stanowił część składową Ministerstwa Transportu Lądowego i Lotniczego, co znalazło wyraz w Uchwale nr 80 Rady Ministrów z 20 lutego 1952 r. Pod Centralny Zarząd Dróg Publicznych podlegały Wojewódzkie Zarządy Dróg Publicznych, a te z kolei podzielone były na Rejony Eksploatacji Dróg Publicznych.

Centralny Zarząd Dróg Publicznych w swoim kształcie przetrwał przez wiele lat, aż do roku 1985 kiedy został zastąpiony przez nowy urząd w związku z ogłoszeniem rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 1985r. w sprawie powołania i zakresu działania Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych i jednostek im podległych, drogowej służby liniowej oraz służb drogowych podległych naczelnikowi gminy. Na mocy tego rozporządzenia kierownikiem Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych był Generalny Dyrektor Dróg Publicznych, powoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek Ministra Komunikacji. Zakres spraw w których Generalna Dyrekcja miała prowadzić swoje działania to przede wszystkim „funkcja naczelnego organu administracji państwowej w zakresie dróg publicznych” i „nadzór nad działalnością gospodarczą pozostałych jednostek organizacyjnych”. Zgodnie z §5 wspomnianego rozporządzenia Generalnej Dyrekcji podporządkowane zostały dyrekcje okręgowe dróg publicznych.

Istniejąca od 1985 roku Generalna Dyrekcja Dróg Publicznych nie mogła sprostać wyzwaniom jakie pojawiały się w związku z coraz silniejszym rozwojem komunikacji samochodowej i zapotrzebowaniem na zapewniające najszybsze przemieszczanie się autostrady. Wobec takiej sytuacji utworzona została, na mocy ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych, Agencja Budowy i Eksploatacji Autostrad. Jej siedziba mieściła się w Warszawie. Nadzór nad tą agencją sprawować miał Minister Transportu i Gospodarki Morskiej. Organem Agencji Budowy i Eksploatacji Autostrad był Prezes Agencji, powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej. Ustawa wskazuje, że „Agencja przygotowuje i koordynuje budowę i eksploatację autostrad w zakresie określonym ustawą” oraz wymienia zadania Agencji związane głównie z działaniami na rzecz rozbudowy sieci autostrad.

Taki „dualizm”, czyli równoległe funkcjonowanie Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych i Agencji Budowy i Eksploatacji Autostrad utrzymał się do roku 2002 kiedy to w miejsce dwóch wspomnianych instytucji powołana została Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad.

2. Podstawa prawna funkcjonowania Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad

W polskim porządku prawnym nie istnieje jedna ustawa poświęcona wyłącznie Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad. Jej podstawę prawną funkcjonowania stanowi szereg ustaw, wśród których centralne miejsce zajmuje ustawa z 21 marca 1985 roku o drogach publicznych⁷¹⁹. Znajduje się w niej przepis stanowiący, iż Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach dróg krajowych, podległym ministrowi właściwemu do spraw transportu. Ustawa wymienia szczegółowo kompetencje Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad. Reguluje sprawy dotyczące sposobu wyboru na to stanowisko i wymienia kryteria jakie musi spełniać kandydat. Ustanawia podział Generalnej Dyrekcji na oddziały znajdujące się w poszczególnych województwach. Odnosi się także

719 Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. 1985 nr 14 poz. 60 z późn. zm.).

ogólnie do organizacji wewnętrznej agencji, udzielając ministrowi

właściwemu do spraw transportu upoważnienia do wydania zarządzenia stanowiącego jej statut. Reguluje również kwestię przyznawania środków na działalność Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad. To właśnie aspektów finansowych dotyczy druga z ustaw stanowiących podstawę prawną funkcjonowania agencji, a mianowicie Ustawa z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego. Znajduje się w niej, że zadania w zakresie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz zarządzania nimi finansowane są przez „ministra właściwego do spraw transportu za pośrednictwem Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad albo drogowych spółek specjalnego przeznaczenia w odniesieniu do dróg krajowych.” W dalszej części ustawa określa środki finansowe jakimi minister ma prawo dysponować w celu finansowania infrastruktury transportu lądowego. Kolejna z wymagających wzmianki regulacja prawna odnosząca się do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad to ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 roku o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Wskazuje ona Generalną Dyrekcję jako podmiot odpowiedzialny za realizację inwestycji drogowych, akcentuje rolę agencji jako zarządcy dróg publicznych, opisując jej kompetencje w tej dziedzinie. Ostatnim aktem zaliczanym do prawnych podstaw funkcjonowania Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad jest Ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz Krajowym Funduszu Drogowym. Stanowi ona iż minister właściwy do spraw transportu w sprawach przygotowania budowy i eksploatacji autostrad działa przy pomocy Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad. Ustawa daje Generalnemu Dyrektorowi uprawnienie do pobierania opłat za przejazd autostradą, stanowiących przychód Funduszu Dróg Krajowych. Reguluje zależności pomiędzy Generalnym Dyrektorem a Funduszem, jak również problematykę umów zawieranych pomiędzy Generalnym Dyrektorem lub drogową spółką specjalnego przeznaczenia a spółką o budowę i eksploatację lub wyłącznie eksploatację autostrady. Określony jest tryb postępowania, elementy niezbędne umowy.

Oczywiście podstawy prawnej funkcjonowania Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad nie stanowią tylko i wyłącznie wymienione ustawy. Wzmianki o niej odnajdujemy w licznych rozporządzeniach⁷²⁰. Do organizacji wewnętrznej odnoszą się natomiast dwa inne akty - wydane na podstawie Ustawy z 21 marca 1985 roku o drogach publicznych zarządzenie w sprawie nadania statutu Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, oraz regulamin agencji.

3. Struktura organizacyjna Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad

Wewnętrzna organizacja Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, oparta jest o statut, funkcjonujący jako załącznik do Zarządzenia nr 5 Ministra Infrastruktury z dnia 29 marca 2002 r. w sprawie nadania statutu Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad. Na przestrzeni lat przechodził on liczne zmiany i obecnie funkcjonuje w kształcie całkowicie odmiennym od pierwotnego.

Początkowo organizacja oparta była na dwunastu biurach zajmujących się różnymi obszarami

⁷²⁰ Jak np. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2004 r. w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych (Dz.U. 2004 nr 128 poz. 1334 z późn. zm.).

działania Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad. Studiami, planowaniem, przygotowaniem inwestycji, projektami priorytetowymi, projektami unijnymi i realizacją inwestycji, sprawami partnerstwa publiczno-prywatnego i współpracą z podmiotami zewnętrznymi, zarządzaniem drogami i mostami, sprawami obronnymi, prawno-organizacyjnymi, systemami realizacji inwestycji, administracją, ekonomiką i finansami, oraz dwa zespoły: ds. ochrony informacji niejawnych i ds. audytu wewnętrznego. Pierwsze istotne zmiany funkcjonalne jak i organizacyjne wprowadziło zarządzenie nr 10 Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 1 marca 2006 roku⁷²¹. Na jego podstawie Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad uzyskał możliwość udzielania „pełnomocnictw osobom prawnym lub fizycznym do dokonywania określonych czynności cywilnoprawnych i faktycznych w zakresie jego właściwości”. W tym samym zarządzeniu doszło do podziału istniejących biur na trzy piony: pion planowania i przygotowania inwestycji, pion realizacji inwestycji, pion zarządzania drogami i mostami. Kolejne poważne zmiany wprowadzone zostały przez zarządzenie nr 41 Ministra Infrastruktury z dnia 9 czerwca 2008 roku⁷²². Zasadniczo zmieniła się wówczas struktura organizacyjna, część biur zastąpiono departamentami modyfikując przy tym zakres obowiązków. W ówczesnym kształcie Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad posiadała dziesięć departamentów: środowiska, studiów, planowania, przygotowania inwestycji, realizacji inwestycji, technologii, projektów unijnych i monitoringu, partnerstwa publiczno-prywatnego, zarządzania drogami i mostami, spraw obronnych; pięć biur: ekonomiczno-finansowe, organizacyjno-administracyjne, audytu wewnętrznego i kontroli, generalnego dyrektora, prawne oraz stanowisko ochrony informacji niejawnych. Tym samym wskazane zarządzenie uchyliło wprowadzony poprzednio podział na piony. Dalszej rozbudowy struktury organizacyjnej dokonano na mocy zarządzenia nr 8 Ministra Infrastruktury z dnia 26 lutego 2010 roku⁷²³. Utworzony został Departament Postępowań Przetargowych, oraz Departament Zarządzania Ruchem. Natomiast Biuro Audytu Wewnętrznego i Kontroli rozdzielone zostało na dwa niezależne biura. Jeszcze w tym samym roku zarządzenie nr 47 Ministra Infrastruktury z 23 grudnia 2010 roku⁷²⁴ uchyliło artykuł 7 statutu, który stanowił o działaniu przy Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad gospodarstw pomocniczych - wyodrębnionych jednostek tworzonych na podstawie odrębnych przepisów przez Generalnego Dyrektora. Ostatnia reforma organizacyjna nastąpiła w minionym roku na mocy zarządzenia nr 55 Ministra Transportu, Budownictwa i Gospo-

darki Morskiej z dnia 28 marca 2012 roku⁷²⁵. Zlikwidowany został Departament Studiów, utworzono natomiast Departament Informatyki i Informatyki. Funkcjonujący uprzednio Departament Spraw Obronnych przemianowany został na Departament Zarządzania Kryzysowego i Przygotowań Obronnych. Utworzono też nowe Stanowisko do spraw Audytu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego.

721 Zarządzenie Nr 10 Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 1 marca 2006 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad.

722 Zarządzenie Nr 41 Ministra Infrastruktury z dnia 9 czerwca 2008 zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad.

723 Zarządzenie Nr 8 Ministra Infrastruktury z dnia 26 lutego 2010 roku zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad.

724 Zarządzenie Nr 47 Ministra Infrastruktury z dnia 23 grudnia 2010 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad.

725 Zarządzenie Nr 55 Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 28 sierpnia 2012 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad.

Statut Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad stanowi, iż organizację wewnętrzną i szczegółowy zakres zadań komórek organizacyjnych, organizację oddziałów w województwach oraz zakres zadań komórek wchodzących w skład tych oddziałów określa regulamin nadany przez Generalnego Dyrektora na wniosek dyrektora generalnego urzędu (artykuł 5). Obecnie funkcjonuje on w formie załącznika do zarządzenia nr 38 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 21 czerwca 2011 roku⁷²⁶. Jest to bardzo obszerny akt, w którym szczegółowo opisane są zadania poszczególnych komórek organizacyjnych jak również ich podziały na mniejsze jednostki. Dotyczy to się jednak tylko organizacji centrali Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad. Oddziały zorganizowane są natomiast w obecnym kształcie na podstawie zarządzenia nr 11 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 4 marca 2013 roku⁷²⁷. Załącznik nr 2 do niniejszego zarządzenia drobiazgowo opisuje strukturę oddziałów, sposób ich funkcjonowania i zakres działań, określa wykorzystywane symbole i oznaczenia techniczne. Załącznik nr 1 to schemat organizacyjny Oddziału Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, który w przejrzystej formie prezentuje strukturę oddziałów i relacje między nimi.

Jak nietrudno zauważyć, struktura organizacyjna Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad podlega ciągłym zmianom. Ilość komórek organizacyjnych z czternastu wzrosła do dwudziestu. Zostały one ściśle usystematyzowane i zhierarchizowane, od największych - departamentów, przez mniejsze biura po stanowiska, zajmujące się wąskimi zakresami działań. Wszystkie te zmiany świadczą o dostosowywaniu kształtu Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad do zmieniających się potrzeb, ale również o biurokratyzacji tej agencji, i jak się wydaje nadmiernej rozbudowie.

4. Zadania i kompetencje Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad

Zakres kompetencji i uprawnień przysługujących Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad oraz wspomagającego ten organ urzędowi (Generalnej Dyrekcji) jest szeroki i obejmuje wiele aspektów działań służących realizacji głównego zadania publicznego, jakim niewątpliwie jest rozwój infrastruktury drogowej w Polsce.

Po pierwsze, kompetencje Generalnego Dyrektora wskazują ustawy, przede wszystkim ustawa z 21 marca 1985 roku o drogach publicznych, a także ustawy szczególne. Na wstępie należy zaznaczyć, że art. 18 ust. 1 wspomnianej wyżej ustawy wskazuje, że Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach dróg krajowych.

Ustawa o drogach publicznych wskazuje głównie na kompetencję Generalnego Dyrektora do wykonywania zarządu drogami krajowymi i autostradami w imieniu Skarbu Państwa, który jest ich właścicielem (art. 18 ust. 1, pkt 1). W doktrynie wskazuje się

726 Zarządzenie nr 38 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 21 czerwca 2011 roku zmieniające zarządzenie w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego GDDKiA.

727 Zarządzenie Nr 11 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 4 marca 2013 roku zmieniające zarządzenie w sprawie nadania ramowego Regulaminu Organizacyjnego oddziałowi Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad.

728 W. Malejko, P. Zaborniak, Ustawa o drogach publicznych. Komentarz, Warszawa, s. 290.

też, że "jest on organem reprezentującym Skarb Państwa w stosunkach cywilnoprawnych dotyczących tej kategorii dróg"⁷²⁸. Przywoływana ustawa w dalszych przepisach (art. 20) precyzuje, co należy rozumieć poprzez dość ogólnikowe pojęcie "wykonywania zarządu". Jedną z najbardziej istotnych rzeczy wydaje się być opracowywanie projektów planu rozwoju sieci drogowej oraz bieżące informowanie o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Ta kwestia często jest przedmiotem sporów w sądach administracyjnych, najczęściej na linii: właściciel nieruchomości – organ gminy bądź Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad⁷²⁹. Inne zadania, będące częścią składową pojęcia "zarząd" w rozumieniu wspomnianej ustawy to : opracowywanie projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich, pełnienie funkcji inwestora (z wyłączeniem drogowych spółek specjalnego przeznaczenia, o których później), utrzymanie nawierzchni dróg, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą (z wyjątkami), realizacja zadań w zakresie inżynierii ruchu, przygotowanie infrastruktury drogowej dla potrzeb obronnych oraz wykonywanie innych zadań dla potrzeb obronności kraju, koordynacja robót w pasie drogowym, wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i zjazdu z dróg oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych, prowadzenie ewidencji dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz udostępnianie ich na żądanie uprawnionym organom oraz inne. Wśród wielu jeszcze wymienionych kompetencji w zakresie zarządu drogami krajowymi i autostradami, istotne jest przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich oraz przepraw promowych, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym weryfikację cech i wskazanie usterek, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego. W tym celu GDDKiA sporządza corocznie raporty o stanie dróg i innych obiektów drogowych (jak mosty, obiekty inżynierskie, Miejsca Obsługi Podróżnych itp.). Jednym z ciekawszych raportów z tej kategorii jest Raport o Stanie Technicznym Dróg Krajowych. Raport ten ocenia stan nawierzchni sieci dróg krajowych wg następujących kryteriów : stan spękań, równość podłużna, koleiny, stan powierzchni, właściwości przeciwpślizgowe⁷³⁰. Po analizie poszczególnych elementów w raporcie wyróżnia się kategorię dróg klasy: A (stan dobry), B (stan zadowalający), C (stan niezadowalający), D (stan zły)⁷³¹. Jeżeli chodzi o stan techniczny nawierzchni dróg krajowych będących w zasięgu zarządu GDDKiA, to wyniki raportu są następujące : w stanie dobrym i zadowalającym na koniec 2012 roku było : 62,7 % dróg krajowych, co stanowi przyrost o 3,9 % w stosunku do analogicznego raportu na koniec 2011 roku (wtedy 58,8 %), w stanie niezadowalającym jest obecnie 23,8 % dróg krajowych (przyrost o 0,2

% w stosunku do 2011 roku), natomiast w stanie złym jest 13,5 % dróg (spadek o 4,1 % w porównaniu z rokiem poprzednim)⁷³². W raporcie również przeprowadzona zostaje analiza dróg wymagających remontu i dokonane zostaje wartościowanie,

729 Tak np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 kwietnia 2008 (IV SA/Wa 169/08), czy wyrok WSA w Warszawie z 7 września 2011 (IV SA/Wa 767/11).

730 Raport o stanie technicznym sieci dróg krajowych na koniec 2012 roku, https://www.gddkia.gov.pl/userfiles/articles/s/system-oceny-stanu-nawierzchni_6165/RaportSOSN_koniec2012_DRUK.pdf [dostęp na dzień: 16.05.2013], s. 6.

731 Ibidem.

732 Ibidem, s. 7.

które drogi wymagają "natychmiastowej interwencji", a na remont których można sobie pozwolić w późniejszym terminie. Zgodnie z тезami zawartymi w raporcie, zakres dróg wymagających niezwłocznego wyremontowania wynosi prawie 2 700 km (jest to o ponad 500 km mniej niż w 2011 roku)⁷³³. Choć jeszcze wiele jest do poprawienia bądź odtworzenia na nowo, to jednak z roku na rok następuje poprawa stanu technicznego dróg krajowych w Polsce będących w zarządzie GDDKiA, co świadczy o tym, iż ta agencja, mimo wielu głosów krytycznych (o czym później), spełnia przynajmniej w pewnym stopniu zadania powierzone jej przez ustawę o drogach publicznych oraz inne ustawy.

Oprócz wskazanego wcześniej zadania, Generalny Dyrektor wykonuje również inne działania, które wskazane są w ustawie o drogach publicznych. Są to między innymi : nadawanie numerów drogom krajowym i wojewódzkim, po zaliczeniu ich do kategorii dróg publicznych, prowadzenie rejestrów numerów nadanych drogom, nadawanie jednolitych numerów inwentarzowych (JNI) obiektom mostowym i tunelom, na podstawie zgłoszeń zarządców dróg, prowadzenie rejestrów JNI, prowadzenie ewidencji dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów w zakresie zarządu Generalnego Dyrektora. Istotną kompetencją, w świetle obecnie rozwijającej się sieci autostrad i dróg ekspresowych płatnych a także docelowego zadania przekształcenia większości autostrad w Polsce, gdy zostaną ukończone (jak chociażby A1, A4 – z wyjątkami np. Konurbacji Górnośląskiej), w autostrady płatne, jest pobieranie opłaty elektronicznej, stanowiącej zarazem przychód Krajowego Funduszu Drogowego. Jeżeli chodzi o tę kompetencję, to ustawa wyposaża także Generalnego Dyrektora w możliwość powierzenia, w drodze umowy budowy lub eksploatacji systemu elektronicznego poboru opłat elektronicznych, innemu podmiotowi. W takim przypadku Generalny Dyrektor musi uzyskać zgodę organu nadzorującego go tj. ministra właściwego do spraw transportu oraz uzgodnić tę decyzję z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych. Do innych kompetencji Generalnego Dyrektora należą także : realizacja budżetu państwa w zakresie dróg krajowych (choćby poprzez wspomniany wcześniej Krajowy Fundusz Drogowy, czy też poprzez występowanie w roli inwestora przy budowie niektórych dróg). W doktrynie wskazuje się, że "wykonując funkcje dysponenta budżetu państwa, Generalny Dyrektor DKiA w istocie pośredniczy w pokryciu kosztów budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg krajowych, a także kosztów zarządzania tymi drogami"⁷³⁴. Bierze nadto udział w realizacji polityki transportowej w zakresie dróg krajowych (we współpracy z Radą Ministrów), gromadzi dane i sporządza informacje o sieci dróg publicznych, współpracuje z organami samorządu terytorialnego w zakresie rozbudowy i utrzymania infrastruktury drogowej, zarządza ruchem na drogach krajowych, wykonuje zadania związane z przygotowaniem i koordynacją budowy i eksploatacji bądź wyłącznie eksploatacji autostrad płatnych. W celu wypracowania lepszego systemu zarządzania ruchem, GDDKiA periodycznie przeprowadza tzw. Generalny Pomiar Ruchu. Jest to badanie mające na celu wyprowadzenie wniosków, dotyczących odcinków dróg krajowych bądź autostrad, które są najbardziej newralgiczne i dzięki temu wskazać można inne sposoby zarządzania ruchem w miejscach o największym jego natężeniu celem jak największego usprawnienia ruchu drogowego. Ostatni taki pomiar miał miejsce w roku 2010. Wskazuje się w nim, że szczególnie wysokie

⁷³³ Ibidem, s. 8.

⁷³⁴ W. Malejko, P. Zaborniak, Ustawa o drogach publicznych. Komentarz, Warszawa, s. 291.

natężenie ruchu następuje na: drogach przygranicznych, drogach szybkiego ruchu łączących największe aglomeracje, oraz drogach leżących w położeniu równoleżnikowym lub południowym (szczególnie trasy północ-południe)⁷³⁵.

Ostatnie dwie kompetencje Generalnego Dyrektora, wymienione w ustawie o drogach publicznych, to: współpraca z administracjami drogowymi innych państw oraz organizacjami międzynarodowymi, a także ochrona zabytków drogownictwa. Jeżeli chodzi o tę pierwszą, to jako przykład można wskazać współpracę między GDDKiA a Administracją Drogową Holandii (Rijkswaterstaat – RWS), która jest realizowana na podstawie Porozumienia o Współpracy w dziedzinie transportu drogowego z dnia 12 kwietnia 1994 roku oraz Protokołu uzgodnień w ramach holenderskiego programu "Partnerstwo Dróg" podpisanego 2 października 2007⁷³⁶. Współpraca obejmuje przede wszystkim wymianę stażową oraz wypracowywanie wspólnych stanowisk, co do budowy autostrad i dróg ekspresowych w świetle obecnych regulacji unijnych w tych kwestiach (szczególnie w aspektach środowiska naturalnego oraz bezpieczeństwa ruchu drogowego). W ramach tego "organizowane są seminaria, konferencje (również międzynarodowe), szkolenia, wizyty techniczne i staże zawodowe służące wymienia doświadczeń oraz poszerzaniu wiedzy pracowników GDDKiA z całej Polski"⁷³⁷. Analizując drugą z przywołanych kompetencji Generalnego Dyrektora tj. ochronę zabytków drogownictwa, należy wskazać przede wszystkim, że utworzony w tym celu został Zespół Historii Drogownictwa, którego celem jest "zapewnienie ochrony zabytków drogownictwa poprzez ich gromadzenie i zabezpieczanie oraz rozpowszechnianie wiedzy na ich temat"⁷³⁸. Jego zadania mają różny charakter, jednak sprowadzają się głównie do: gromadzenia, inwentaryzowania dokumentacji, materiałów naukowych związanych z drogownictwem, ochrony i przechowywania zbiorów i eksponatów, prowadzenia działalności edukacyjnej, a także współpracy z innymi podmiotami zajmującymi się ochroną zabytków drogownictwa jak np. Fundacja Ochrony Zabytków Drogownictwa.

Można zatem powtórzyć wcześniejszy pogląd, że ustawa o drogach publicznych wyposaża Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad w szereg zróżnicowanych kompetencji i uprawnień, a ich realizacja oparta jest na dokonywaniu wielu działań o odmiennym charakterze faktycznym bądź prawnym, a ponad to "ustawa o drogach publicznych nie zawiera wyczerpującego i zamkniętego katalogu kompetencji Generalnego Dyrektora"⁷³⁹. Generalny Dyrektor został także wyposażony w wiele kompetencji na mocy ustaw szczególnych.

Po pierwsze, ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 roku o szczególnych zasadach przygotowania

i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (tzw. specustawa) przydaje GDDKiA nowe kompetencje. Przedstawiciele doktryny są podzieleni w kwestii oceny tej ustawy, aczkolwiek niektórzy wskazują, że ratio legis niniejszej ustawy to przyspieszenie procesu rozwoju infrastruktury drogowej w Polsce oraz nadrobienie zaległości w tym zakresie między Polską, a krajami Europy Zachodniej⁷⁴⁰.

735 Generalny Pomiar Ruchu w 2010 roku, Średni Dobowy Ruch w 2010 roku, http://www.gddkia.gov.pl/userfiles/articles/g/GENERALNY_POMIAR_RUCHU_2010/0.1.1.4_SDR_w_pkt_pomiarowych_w_2010_roku.pdf [dostęp na dzień: 16.05.13].

736 <http://www.gddkia.gov.pl/pl/1006/zagraniczne-administracje-drogowe> [dostęp na dzień: 16.05.13].

737 Ibidem.

738 <http://www.gddkia.gov.pl/pl/903/cele-i-zadania> [dostęp na dzień: 16.05.13].

739 W. Maciejko, P. Zaborniak, Ustawa o drogach publicznych : komentarz, s. 303.

740 P. Antoniuk, M. Cherka, F. M. Elżanowski, K. A. Wąsowski, Przygotowanie i realizacja inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz, Warszawa, s. 16.

Wspomniane nowe kompetencje Generalnego Dyrektora to przede wszystkim : możliwość składania wniosków do wojewody bądź starosty (w zależności od rodzaju drogi) o wydanie decyzji w przedmiocie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej w trybie tej ustawy (który jest znacznie przyspieszony oraz uproszczony w porównaniu do ustaw ogólnie regulujących tę materię). Inną kompetencją jest możliwość nabywania przez GDDKiA, jako właściwego zarządcy drogi, nieruchomości (w tym lokali mieszkalnych) poza pasami drogowymi w celu dokonania ich zamiany na nieruchomości położone w pasach drogowych lub wydzielania ich w tych pasach w postępowaniu scaleniowo-wymiennych. Należy dodać, iż wskazane nabycie odbywa się na rzecz Skarbu Państwa. Szczególnie spornym w praktyce przepisem tej ustawy jest art. 17, który wyposaża wojewodę bądź starostę (w zależności od rodzaju drogi) w kompetencję do nadania decyzji o zezwoleniu na realizacji inwestycji drogowej rygorem natychmiastowej wykonalności na wniosek właściwego zarządcy drogi (często jest to zatem GDDKiA), jeżeli "istnieją przesłanki do jego nadania tj. okoliczności, które przemawiają za tym, że nadanie decyzji takiego rygoru jest uzasadnione interesem społecznym lub gospodarczym. Zastosowanie spójnika "lub" daje zarządcy możliwość wykazania tylko jednego z wyżej wskazanych rodzajów interesów, choć naturalnie mogą także zaistnieć i być wykazywane oba."⁷⁴¹. Problematicznymi stwierdzeniami w tym przepisie są pojęcia "uzasadniony interes społeczny lub gospodarczy", problemem tym wielokrotnie zajmowały się sądy administracyjne, wskazując jako przykłady uzasadnionego interesu: "(...)zapewnienie komunikacji międzyregionalnej i międzynarodowej, w trakcie EURO 2012, przyspieszenie rozwoju sieci dróg krajowych(...), rozwój ekonomiczny i cywilizacyjny kraju(...)"⁷⁴², "(...) nie tylko planowane terminy realizacji inwestycji, czy też finansowanie inwestycji z funduszy europejskich, ale również poprawa jakości i bezpieczeństwa ruchu użytkowników dróg jest zawsze uzasadnionym przypadkiem(...)"⁷⁴³. Także doktryna zdaje się wyrażać ten pogląd, wskazując, że "interes społeczny może występować pod różną postacią : interesu ogólnonarodowego, interesu gminy, interesu powiatu itp."⁷⁴⁴ lub z innej strony wskazując na szczególność inwestycji budowy drogi publicznej⁷⁴⁵. Zgodzić się należy z poglądami doktryny oraz orzecznictwa w tym zakresie. Naszym zdaniem rozbudowa dróg, w szczególności autostrad i dróg ekspresowych jest w warunkach dynamicznego rozwoju kraju, a zarazem jego znaczących braków w zakresie nowoczesnej infrastruktury drogowej priorytetem i tzw. specustawa daje możliwość znacznego przyspieszenia procedury przygotowawczej do realizacji inwestycji i zajęcia przez generalnego wykonawcę nieruchomości, których sytuacja prawna jest wyjaśniona.

Kolejną ustawą szczególną przyznającą kompetencje Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad jest ustawa z dnia 16 grudnia 2005 roku o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego⁷⁴⁶. Wskazuje się w niej iż: zadania w zakresie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz zarządzania nimi finansowane są przez ministra właściwego do spraw transportu za pośrednictwem Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad albo

⁷⁴¹ Ibidem, s. 87.

⁷⁴² Wyrok NSA z 7 grudnia 2009 (I OSK 285/09).

⁷⁴³ Tak WSA w Warszawie w wyroku z 7 kwietnia 2010 (I SA/Wa 2154/09).

⁷⁴⁴ P. Antoniuk, M. Cherka, F. M. Elżanowski, K. A. Wąsowski, Przygotowanie i realizacja inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz, Warszawa, s. 88.

⁷⁴⁵ M. Wolanin, Nieruchomość w procesie inwestycyjnym drogi krajowej, cz. III, Nieruchomości 2004 nr 1, Warszawa, s. 4.

⁷⁴⁶ Ustawa z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego (Dz.U. 2005 nr 267 poz. 2251 z późn. zm.).

drogowych spółek specjalnego przeznaczenia w odniesieniu do dróg krajowych. Ważna zmiana w przepisach tej ustawy nastąpiła w dniu 26 lutego 2009 roku, zmieniono wtedy w niej art. 3 ust. 5, który aktualnie stanowi : budowa, przebudowa, remont, utrzymanie i ochrona dróg publicznych mogą być realizowane przy udziale środków rzeczowych i pieniężnych świadczonych przez osoby fizyczne i osoby prawne, krajowe zagraniczne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, w tym w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Ta istotna zmiana ustawy wpłynęła na znaczne zwiększenie zainteresowania budową dróg publicznych przez sektor prywatny, z tego powodu właśnie, iż przepisy od tej pory umożliwiają realizację wyżej wymienionych zadań poprzez formę partnerstwa publiczno-prywatnego.

Inną ustawą wyposażającą Generalnego Dyrektora w kompetencje jest ustawa z 27 października 1994 roku o autostradach płatnych i Krajowym Funduszu Drogowym⁷⁴⁷. Generalny Dyrektor może na mocy tej ustawy powierzyć budowę i eksploatację bądź tylko eksploatację autostrady innemu podmiotowi. W ramach tego powierzenia Generalny Dyrektor jest uprawniony do kontroli budowy i eksploatacji autostrady w zakresie przestrzegania warunków umowy o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady. Jeżeli Generalny Dyrektor (lub odpowiednio w całej ustawie drogowa spółka specjalnego przeznaczenia) stwierdzi nieprawidłowości w wykonywaniu umowy, może wezwać spółkę do usunięcia, w wyznaczonym terminie stwierdzonych nieprawidłowości, a jeżeli w wyznaczonym terminie nie zostaną one usunięte, to GDDKiA może taką umowę wypowiedzieć.

Ostatnią ustawą szczególną, którą warto wskazać, jest ustawa z dnia 12 stycznia 2007 roku o drogowych spółkach specjalnego przeznaczenia⁷⁴⁸. Ustawa ta "określa warunki tworzenia oraz zasady działalności drogowych spółek specjalnego przeznaczenia do przygotowania lub realizacji przedsięwzięć w zakresie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami krajowymi"⁷⁴⁹. Na jej mocy Generalny Dyrektor ma wpływ na skład osobowy rady nadzorczej w procesie powstawania takiej spółki – wyznacza on bowiem jedną osobę do rady nadzorczej. Drogowe spółki specjalnego przeznaczenia zawierają umowy w sprawie zakresu i warunków przygotowania oraz realizacji inwestycji drogowej. Generalny Dyrektor, w terminie 30 dni od otrzymania projektu umowy, opiniuje jej warunki w zakresie dotyczącym swoich zadań wynikających przede wszystkim z przepisów ustawy o drogach publicznych, a powierzanych na mocy umowy spółce. Ustawa ta nakłada także na GDDKiA obowiązek współdziałania ze spółką w wykonaniu umowy, w zakresie dotyczącym go, związanym z realizacją przez spółkę przedsięwzięcia drogowego.

Kończąc wątek kompetencji i zadań publicznych realizowanych przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad, wspomnieć należy jeszcze o sprawozdaniach Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z udzielonych zamówień publicznych.

Dzieli się ono na kilka sekcji. Ze względu na przedmiot opracowania, warto zwrócić uwagę na zamówienia o wartości równej lub przekraczającej kwoty określone w przepisach

747 Ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych i Krajowym Funduszu Drogowym (Dz.U. 1994 nr 127 poz. 627 z późn. zm.).

748 Ustawa z dnia 12 stycznia 2007 r. o drogowych spółkach specjalnego przeznaczenia (Dz.U. 2007 nr 23 poz. 136 z późn. zm.).

749 W. Hartung, K. Samplawski, Drogowe spółki specjalnego przeznaczenia - drogi do Euro 2012 czy kolejne drogi donikąd?, <http://finansy-publiczne.pl/artukul.php?view=554> [dostęp na dzień: 16.05.13].

wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 – Prawo zamówień publicznych. W sprawozdaniu Generalnego Dyrektora za rok 2010 zrealizowanych zamówień tego typu było 21, o łącznej wartości 5.595.517.514,29 zł⁷⁵⁰. Większość z nich to przetargi nieograniczone na roboty budowlane, choć znalazły się także przetargi ograniczone oraz zamówienia z wolnej ręki.

Podsumowując, można stwierdzić, że zarówno zakres terytorialny wykonywanych zadań publicznych jak i ich skala finansowa, a także znaczenie w rozwoju gospodarczym i społecznym państwa przez GDDKiA jest bardzo istotna.

5. Nadzór nad Generalną Dyrekcją Dróg Krajowych i Autostrad

Na wstępie należy przybliżyć kwestię, jak wygląda sytuacja zarządzania ruchem drogowym w Polsce. Zgodnie z ustawą prawo o ruchu drogowym (art. 10), nadzór nad zarządzaniem ruchem na drogach krajowych sprawuje minister właściwy do spraw transportu, który wykonuje swoje kompetencje nadzorcze przy pomocy Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad. Ustawa wskazuje, że Generalny Dyrektor DKiA zarządza ruchem na drogach krajowych, jednocześnie z zastrzeżeniem, że na drogach publicznych, w tym i krajowych (z wyłączeniem autostrad i dróg ekspresowych) w miastach na prawach powiatu, ruchem zarządza prezydent danego miasta. Dalej, ustawa stanowi, że Generalny Dyrektor może powierzyć zadania w zakresie zarządzania ruchem na drogach krajowych marszałkowi województwa. Jeżeli zarządcą drogi jest Generalny Dyrektor, to na podstawie przepisów wskazanej ustawy jest upoważniony do zmiany organizacji ruchu, jeżeli zostanie spełniona przesłanka zaistnienia ważnego interesu ogólnospołecznego lub konieczności zapewnienia ruchu tranzytowego.

Ustawa o drogach publicznych dość lakonicznie przedstawia kwestię nadzoru nad Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad. Wskazuje jedynie w art. 17 ust. 1, pkt 6, że jednym z elementów zakresu działania ministra właściwego do spraw transportu jest sprawowanie nadzoru nad Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad. Można jednak z innych przepisów tej ustawy wyprowadzić konkretne środki nadzoru, jakimi dysponuje minister wobec Generalnego Dyrektora. Po pierwsze jest to wpływ ministra właściwego do spraw transportu na obsadę personalną zarówno w strukturze centralnego organu administracji rządowej jakim jest Generalny Dyrektor (poprzez kompetencję do powoływania i odwoływania jego zastępców) oraz dyrektorów oddziałów terenowych. Niewątpliwie można tę kompetencję zaliczyć do nadzorczych⁷⁵¹. Doktryna wskazuje także inne środki nadzoru jak chociażby to, że kierunki rozwoju sieci drogowej ustalone przez ministra w zakresie dróg krajowych wyznaczają cele działania Generalnego Dyrektora DKiA, jest on zatem obowiązany uwzględniać założenia kierunkowe przy opracowywaniu planu rozwoju sieci dróg krajowych⁷⁵². Problematyką nadzoru nad GDDKiA zajmuje się Departament Dróg i Autostrad znajdujący się w strukturze organizacyjnej Mini-

750 Sprawozdanie GDDKiA z udzielonych zamówień publicznych w 2010 roku, s. 3-4.

751 red. B. Szmulik, K. Miaskowska-Daszkiewicz, Administracja publiczna, ustrój administracji państwowej centralnej : komentarz T. I, s. 1115.

752 W. Maciejko, P. Zaborniak, Ustawa o drogach publicznych. Komentarz, Warszawa, s. 281.

sterstwa Infrastruktury⁷⁵³. Środki władztwa administracyjnego nad GDDKiA to także : nadawanie statutu temu urzędowi (art. 18a, ust. 6), konieczność zapewnienia zgodności i spójności działań Generalnego Dyrektora z polityką RM poprzez wydawanie mu wiążących wytycznych i poleceń służbowych⁷⁵⁴. Należy jednak podkreślić, że "wytyczne i polecenia nie mogą dotyczyć rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej drogą decyzji administracyjnej"⁷⁵⁵, co słusznie zauważają przedstawiciele doktryny prawa administracyjnego. Pogląd ten jest uzasadniony i niepozbawiony logiki, ponieważ Generalny Dyrektor powinien posiadać przynajmniej minimalny stopień autonomii, czego niewątpliwie wyrazem jest możliwość wydawania rozstrzygnięć drogą decyzji administracyjnej, która może zostać zaskarżona, a organem odwoławczym zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego jest minister właściwy do spraw transportu. Ostatnim ze środków nadzoru, należącym do kategorii nadzoru personalnego, jest uprawnienie ministra transportu do złożenia wniosku do Prezesa Rady Ministrów o odwołanie Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, jednak sama decyzja o ewentualnym jego odwołaniu należy do Prezesa Rady Ministrów.

5. Podsumowanie

Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad jest jedną z najczęściej pojawiających się w mediach agencji rządowych. Dzieje się tak z kilku przyczyn. Przede wszystkim budowa autostrad i dróg ekspresowych, w szczególności tych, które były przygotowywane z myślą o Miistrzostwach Europy w Piłce Nożnej EURO 2012, wzbudzała w opinii publicznej spore emocje. Społeczeństwo bardzo liczyło na wybudowanie nowoczesnej sieci połączeń drogowych po pierwsze po to, aby uniknąć blamażu w związku z przeprowadzeniem turnieju piłkarskiego, po drugie, by znacząco i w dość krótkim czasie usprawnić połączenia komunikacyjne zwłaszcza między największymi miastami Polski, co znacząco oszczędzić mogło czas, pieniądze jak i nerwy Polaków. Okazało się jednak, że w pewnych przypadkach zabrakło czasu, w innych pieniędzy, a w jeszcze innych można było poczuć niedosyt w działalności Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad. Na barki tej instytucji spadła spora fala krytyki w prasie, radiu i telewizji właśnie z powodu niedokończenia budowy wielu dróg przed EURO 2012, ale także i po turnieju, czego najlepszym przykładem jest sprawa do dnia dzisiejszego nie ukończonego fragmentu autostrady A1 między węzłem Świerklany, a węzłem Mszana z powodu konfliktu o wiadukt w Mszanie.

Szeroko komentowanym w prasie polskiej był wydany na początku maja 2013 roku raport z przeprowadzonej w GDDKiA kontroli przez Najwyższą Izbę Kontroli. W tym dość obszernym dokumencie wytknięto Generalnej Dyrekcji wiele uchybień. Według NIK-u, jedynym kryterium przy rozstrzyganiu przetargów na generalnego wykonawcę danego odcinka drogi było kryterium ceny, które często były "rażąco niskie", choć sama Dyrekcja wyceniała koszty na dużo wyższe, niż proponowali wykonawcy⁷⁵⁶. Zdaniem NIK-u, taka sytuacja wynikała nie tyl-

ko z braku kompetencji pracowników GDDKiA ale także wadliwości prawa, które nie określało jednoznacznie definicji "rażąco niskiej ceny"⁷⁵⁷. NIK wskazał tak-

⁷⁵³ Ibidem, s. 285.

⁷⁵⁴ Ibidem.

⁷⁵⁵ red. B. Szmulik, K. Miaskowska-Daszkiewicz, *Administracja publiczna, ustrój administracji państwowej centralnej. Komentarz* T. I, Warszawa, s. 1115.

że w swoim raporcie, że GDDKiA w umowach dotyczących wykonania inwestycji drogowej dobrze zabezpieczała interes własny (czyli właściwie interes Skarbu Państwa), natomiast pominięte zostały interesy podwykonawców, czego efektem było bankructwo, a później protesty wielu z nich⁷⁵⁸. Do dziś toczą się spory sądowe między wykonawcami bądź podwykonawcami robót budowlanych a GDDKiA, których wartość obecnie szacuje się na ponad 5 miliardów złotych. W mediach wskazuje się, że doprowadziło to do porażki Polski przed Euro 2012, jako że kibice z różnych krajów Europy nie mieli możliwości dotrzeć nowoczesnymi autostradami do miast, w których rozgrywane były spotkania, lecz musieli jechać bo częściowo tylko dopuszczonych do ruchu drogach⁷⁵⁹. Dodatkowo na niektórych z nich pojawiały się uszkodzenia, jak w głośnej sprawie pęknięć przy budowie autostrady A2. Nie wszyscy jednak chętnie krytykowali GDDKiA, wskazywano również, że NIK zauważył w raporcie także pozytywne kwestie działalności Dyrekcji, jak chociażby to że "oddziały GDDKiA na ogół rzetelnie sporządzały wnioski o pozwolenie na budowę i wydawały zezwolenia na realizację inwestycji drogowej"⁷⁶⁰, a w umowach "precyzyjnie określono obowiązki i uprawnienia stron, terminy płatności, kary umowne, okresy gwarancji oraz zabezpieczenie należytego wykonania umowy"⁷⁶¹. Inną kwestią, za którą krytykowana jest GDDKiA to opieszałość w wyborze piastuna organu. Od 2008 roku nie ma piastuna organu Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, jest tylko pełniący jego obowiązki. Wskazuje się, że tak długi "okres tymczasowości to niepoważne traktowanie państwa i prawa. Prędzej czy później któraś z firm będących w sporze z GDDKiA wykorzysta argument, że niekorzystną dla nich decyzję podpisała osoba bez odpowiedniego umocowania prawnego"⁷⁶². Prawnicy z Biura Analiz Sejmowych wskazują, że istnieje podejrzenie próby obejścia prawa w postaci ominięcia wymogu konkursu⁷⁶³, a także, że powierzenie obowiązków rzeczywiście istnieje jako instytucja w prawie polskim, nosi jednak ona znamiona przejściowości i tymczasowości⁷⁶⁴. Zarzuca się też pracownikom GDDKiA rażącą niekompetencję, co prowadzi do wielomilionowych strat Dyrekcji. Przykładem tego jest spór między spółką Autostrada Południe, a GDDKiA o kwotę 144 milionów złotych tytułem zwrotu kosztów prac projektowych wykonanych na rzecz rządowej agencji, za które GDDKiA już raz zapłaciła⁷⁶⁵. Wskazuje się również, że GDDKiA tworzy obecnie oferty przetargowe w taki sposób, aby mak-

756 R. Zieliński, Autostrady: NIK wytyka błędy. GDDKiA uparcie popiera je nadal, http://serwisy.gazetaprawna.pl/transport/artykuly/702035,autostrady_nik_wytyka_bledy_gddkia_uparcie_popiera_je_nadal.html [dostęp na dzień 16.05.13].

757 Ibidem.

758 NIK: GDDKiA na cenzurowanym, <http://www.polskieradio.pl/42/259/Artykul/838442,NIK-GDDKiA-na-cenzurowanym> [dostęp na dzień: 16.05.13].

759 P. Glinkowski, GDDKiA współwinna drogowym wypadkom przed Euro, <http://www.rmfm24.pl/fakty/polska/news-gddkia-wspolwinna-drogowym-wypadkom-przed-euro,nld,963994> [dostęp na dzień: 16.05.13].

760 NIK oceniła rozstrzyganie przetargów przez GDDKiA, <http://www.pb.pl/3112953,8851,nik-oceniła-rozstrzyganie-przetargow-przez-gddkia> [dostęp na dzień: 16.05.13].

761 Ibidem.

762 R. Zieliński, Problem w GDDKiA. Decyzje dyrektora mogą być nieważne, http://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/480968,problem_w_gddkia_decyzje_dyrektora_moga_byc_niewazne.html [dostęp na dzień: 16.05.13].

763 Ibidem.

764 Ibidem.

765 K. Majczyk, GDDKiA może zapłacić dwa razy za projekt odcinka A1. Strata może sięgnąć 144 milionów złotych, http://serwisy.gazetaprawna.pl/transport/artykuly/666367,gddkia_moze_zaplacic_dwa_razy_za_projekt_odcinka_a1_strata_moze_siegnac_144_milionow_zlotych.html [dostęp na dzień: 16.05.13].

symalnie zniechęcić potencjalnych wykonawców, chociażby z powodu tego, że w tworzonych projektach umów rozkład ryzyka przedstawia się następująco: 100 procent po stronie wykonawcy, 0 procent po stronie zamawiającego⁷⁶⁶. Szeroko komentowana kontrola NIK-u wykazała także, że mogło dojść do popełnienia przestępstwa prowadzenia ksiąg rachunkowych z naruszeniem przepisów ustawy o rachunkowości. W ewidencji nie ujęto dróg wybudowanych w latach 2008-2011, na które poczyniono wydatki w wysokości 15,9 miliarda złotych. Za czyn ten grozi kara grzywny lub pozbawienia wolności do lat 2⁷⁶⁷. Tak szeroka krytyka nie mogła przejść bez echa w środowisku politycznym, które zarzuca poprzedniemu ministrowi infrastruktury Cezaremu Grabarczykowi brak właściwego nadzoru nad GDDKiA, natomiast obecnemu ministrowi Sławomirowi Nowakowi zarzucany jest brak jakiegokolwiek nadzoru nad Dyrekcją⁷⁶⁸.

Jak zatem można zauważyć, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad jest jedną z najczęściej pojawiających się agencji rządowych w mediach i w komentarzach sceny politycznej, będąc jednocześnie chyba najbardziej krytykowaną. Biorąc pod uwagę ogrom pracy wykonywanej przez GDDKiA jak i ilość oraz złożoność zadań jej powierzonych można stwierdzić, że choć co prawda krytyka i wskazane uchybienia w większości wypadków są uzasadnione i potwierdzone, to jednak ta agencja mimo tego dość dobrze wywiązuje się ze swoich obowiązków. Uchybienia i nieprawidłowości wynikają nie tyle z czynnika ludzkiego, lecz z wadliwości prawa, na które często w naszym kraju można się powołać.

Konkludując rozważania, należy podkreślić, że doktryna dokonuje różnych klasyfikacji i podziałów agencji oraz próbuje definiować pojęcie agencji rządowej, a także wskazać pewne cechy charakterystyczne, wyróżniające je spośród innych organów o podobnych właściwościach i kompetencjach. Niektórzy wskazują, że agencje są kombinacją form publiczności i prywatnoprawnych w dążeniu do większej efektywności i kreatywności w realizacji zadań publicznych⁷⁶⁹. Inni, jak J. Niczyporuk, definiują agencję jako „instytucja utworzona z mocy ustawy, w formie państwowej osoby prawnej, celem wykonywania zadań gospodarczych

państwa, w zakresie udzielonych jej kompetencji i pełnomocnictw”⁷⁷⁰, przy czym autor ten wskazuje również funkcje jakie spełnia agencja (doradcza, finansowa, interwencyjna, likwidacyjna, promocyjna, zarządzająca⁷⁷¹. Interesującego z naszego punktu widzenia podziału dokonuje J. Jagielski, który dzieli je na trzy grupy: te, w których szefowie są centralnymi organami administracji rządowej, posiadając zatem status prawny organów administracyjnych, podmioty o charakterze spółek handlowych oraz państwowe osoby prawne⁷⁷². Pa-

766 K. Majczyk, Bunt drogowców przeciw GDDKiA, http://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/634059,bunt_drogowcow_przeciw_gddkia.html [dostęp na dzień: 16.05.13].

767 R. Zieliński, Mogło być przestępstwo. GDDKiA wytłumaczy się prokuraturze, <http://auto.dziennik.pl/drogi/artykuly/427094,moglo-byc-przestepstwo-gddkia-wytlumaczy-sie-prokuraturze.html> [dostęp na dzień: 16.05.13].

768 SLD protestuje w sprawie braku nadzoru nad GDDKiA, <http://www.lewica24.pl/polska/2498-sld-protestuje-w-sprawie-braku-nadzoru-nad-gddkia.html> [dostęp na dzień: 16.05.13].

769 M. Kallas, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, G. Szpor, Prawo administracyjne część ustrojowa, Warszawa 2002, s. 237.

770 J. Niczyporuk, Agencje rządowe, red. J. Stelmasiak, Jan Szreniawski, Prawo administracyjne ustrojowe, podmioty administracji publicznej, Bydgoszcz-Lublin 2002, s. 164.

771 Ibidem, s. 166.

772 J. Jagielski, Status prawny agencji i ich miejsce w systemie administracji publicznej, Granice wolności gospodarczej w systemie społecznej gospodarki rynkowej: księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej prof. dr hab. Jana Grabowskiego, GWSH 2004, s. 68.

trząc pod kątem tego podziału można jednoznacznie stwierdzić, że Generalnego Dyrektora i Generalną Dyрекcję należy zaliczyć do pierwszego typu agencji, ponieważ Generalny Dyrektor z mocy Ustawy o drogach publicznych (art. 18 ust. 1), ma nadany status centralnego organu administracji rządowej.

Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, jeżeli zaliczymy ją do agencji, jest obecnie jedną z wiodących w naszym kraju, najczęściej prezentowaną we wszystkich ogólnodostępnych mediach, o której najszerzej się dyskutuje. Przyczyną tego jest przede wszystkim wysokie zapotrzebowanie w Polsce na sieć dobrze rozwiniętych i odpowiednio połączonych dróg takich jak ekspresowe i autostrady oraz szybki rozwój (szczególnie w ostatnich latach) infrastruktury drogowej poprzez budowę wielu nowych dróg ekspresowych i autostrad, a także modernizację istniejącej sieci drogowej. Niewątpliwie Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad jest obecnie jednym z ważniejszych centralnych organów administracji rządowej w Polsce.